

PRINSIP-PRINSIP PEMBENTUKAN PERATURAN KEPALA DESA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011

Oleh : Nike K. Rumokoy¹

A. PENDAHULUAN

Berbagai masalah dan kesulitan yang tengah dihadapi bangsa Indonesia saat ini, tidak lepas dari kondisi hukum nasional yang bergerak dan dibatasi. Hukum, sebagaimana diidentifikasi dalam Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor: V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional (Tap MPR No.V/MPR/2000), telah menjadi alat kekuasaan dan pelaksanaannya telah diselewengkan sedemikian rupa sehingga bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan, yaitu persamaan hak setiap warga negara dihadapan hukum.²

Perangkat hukum yang demikian itu hadir sebagai konsekuensi dari konfigurasi politik Orde Baru yang anti demokrasi. Akibatnya manajemen produksi hukum berjalan tanpa sebuah perencanaan yang saksama, bahkan tidak jarang hukum diproduksi hanya untuk merespon kepentingan segelintir orang yang memiliki akses kelingkaran dalam penguasa.

Selain itu, proses produksi hukum pun berlangsung sangat elitis dan sama sekali menutup akses rakyat atau warga negara untuk mempengaruhi keputusan pembentukan hukum itu. Bahwa dalam proses produksinya melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan organisasi profesi, memang tidak dapat disangkal. Akan tetapi, secara substantif, pelibatan DPR dan organisasi profesi atau organisasi masyarakat sekalipun sangat artifisial, sebab perdebatan yang terjadi semata-mata dalam wilayah semantik. Apalagi, telah menjadi rahasia umum, bahwa organisasi profesi dan organisasi kemasyarakatan, ketika itu, telah terkooptasi oleh kekuasaan yang tengah bertahta. Sesudah tumbang rezim Orde Baru yang disusul dengan hadirnya sebuah pemerintahan baru melalui sebuah pemilihan umum yang relatif demokratis, maka tuntutan pembaruan manajemen produksi hukum pun merupakan *conditio sine quanon*³.

Belajar dari pengalaman sejarah tersebut di atas, maka pembenahan manajemen produksi hukum merupakan sebuah langkah strategis untuk mewujudkan amanah reformasi yakni tegaknya sistem hukum yang

¹ Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

² Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

³ Attamimi, Hamid, S.A, 1990, *Peranan Keputusan Presiden republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, Disertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalm Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.

didasarkan pada nilai filosofis yang berorientasi pada kebenaran dan keadilan, nilai sosial yang berorientasi pada tata nilai yang berlaku dan bermanfaat bagi masyarakat, serta nilai yuridis yang bertumpu pada ketentuan perundang-undangan yang menjamin ketertiban dan kepastian hukum. Secara demikian, maka upaya pembaruan program legislasi nasional seyogyanya didasarkan pada dua pertimbangan, yakni substansial berdasarkan amanat reformasi dan proses yang harus partisipatif sesuai dengan tuntutan demokrasi.

Ketentuan perundang-undangan Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No.12 Tahun 2011) dalam Pasal 1 ayat (1) telah menetapkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) dan berbagai ketentuan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia telah menetapkan bahwa kewenangan hukum untuk membuat dan menetapkan suatu produk hukum ketentuan perundang-undangan di Indonesia, dilakukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif, baik pada tingkat pusat maupun sampai pada tingkat kabupaten dan kota, termasuk juga tingkat desa.⁴

Dalam konteks penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia era "hukum yang berorientasi pada birokrat" yang selama ini mendominasi sistem hukum di Indonesia sudah saatnya diganti dengan hukum yang lebih demokratis, yang melayani dan memihak kepada kepentingan rakyat banyak, dan penyusunannya dilakukan secara partisipatif. Proses perancangan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia baik secara normatif maupun dalam praktik masih cenderung bersifat elitis, tertutup dan hanya memberi peluang yang sangat minimal bagi partisipasi masyarakat luas dalam proses tersebut. Para stake holders seringkali justru ditinggalkan dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, padahal stake holders merupakan pihak yang paling berkepentingan terhadap lahirnya suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 1 ayat (2) menetapkan bahwa sumber hukum yang dijadikan sebagai dasar dalam pembuatan peraturan perundang-undangan Indonesia adalah sumber hukum yang tertulis dan tidak tertulis. Kemudian Pasal 8 huruf

⁴ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2000 tentang Pemandapan Persatuan dan Kesatuan Nasional

(a) UU No. 10 Tahun 2004 menetapkan bahwa materi muatan yang harus diatur dalam Undang-Undang berisi hal-hal yang berkaitan dengan (1) hak-hak asasi manusia; (2) hak-hak dan kewajiban warga negara; (3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; (4) wilayah negara dan pembagian daerah; (5) kewarganegaraan dan kependudukan; (6) keuangan negara. Dan untuk materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat berdasarkan Pasal 13 UU No.10 Tahun 2004 adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kemudian dengan ditetapkannya UU No. 12 Tahun 2011, Jenis dan hirarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No.10 Tahun 2004, terdiri dari: (a) UUD 45; (b) Undang-undangan/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (c) Peraturan Pemerintah; (d) Peraturan Presiden; (e) Peraturan Daerah. Selanjutnya dalam ayat (2) ditetapkan Peraturan Daerah dimaksud meliputi: (a) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah bersama dengan gubernur; (b) Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; (c) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Kemudian dalam ayat (3) menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa (Permendagri No.29 Tahun 2006) dalam Pasal 4 ayat (1) menetapkan bahwa materi muatan peraturan desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Desa (Perdes), merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang relatif baru, dalam kenyataan dilapangan belum begitu populer dibandingkan dengan bentuk peraturan perundang-undangan yang lain. Karena masih relatif baru dalam praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan ditingkat desa, seringkali Perdes ini diabaikan dalam proses pembuatannya maupun dalam pelaksanaannya. Bahkan masih banyak dari pemerintah dan bahkan masyarakat di desa-desa mengabaikan Perdes ini sebagai dasar penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa. Kenyataan seperti itu berdampak pada kurangnya perhatian pemerintah desa, Kecamatan maupun Kabupaten/Kota maupun Provinsi dalam proses penyusunan sampai pada implementasi suatu Perdes⁵.

⁵ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pada umumnya pemerintahan dan masyarakat di desa-desa yang menganggap "pokoknya ada" terhadap peraturan desa, sehingga seringkali Perdes disusun secara sembarangan. Sementara Pemerintah di tingkat Kecamatan maupun Kabupaten pada tingkat kordinasi dan pembinaan dalam pembuatan dan pembentukan Perdes sesuai tugas dan fungsinya masing-masing berdasarkan ketentuan perundang-undangan, terkesan hanya mengejar target waktu sesuai dengan tuntutan birokratis dan agenda tahunan dalam menyusun dan merumuskan APBD Kabupaten/Kota. Padahal Perdes hendaknya disusun secara sungguh-sungguh berdasarkan kaidah demokrasi dan partisipasi sehingga benar-benar dapat dijadikan acuan bagi penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di tingkat desa⁶.

Pada era otonomi daerah, dipandang perlu penguatan lembaga-lembaga desa serta penguatan organisasi-organisasi masyarakat sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Penguatan lembaga-lembaga desa serta organisasi masyarakat desa ini perlu supaya ada pembatasan dominasi kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah Jenis-jenis dan Materi Muatan Peraturan Desa?
2. Perumusan dan Pembentukan Peraturan Desa?

C. METODE PENULISAN

Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dan tipe kajian hukumnya adalah komprehensif analitis terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Hasil penelitian dan pembahasan dijabarkan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis sebagai karya ilmiah.

Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Norma hukum yang berlaku itu berupa norma hukum positif tertulis bentukan lembaga perundang-undangan (undang-undang dasar), kodifikasi, undang-undang, peraturan pemerintah, dan seterusnya dan norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (*judge made law*), serta hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan rancangan undang-undang).⁷

D. PEMBAHASAN

1. Jenis-jenis dan Materi Muatan Peraturan Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (PP No.72 Tahun 2005) dalam Pasal 1 angka (14) yo. Pasal 1 angka (8) Permendagri

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

⁷Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal. 52.

No.29 Tahun 2006 menetapkan Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa. Ketentuan ini tidak memberi penjelasan dan rumusan yang jelas tentang apa itu peraturan desa dari sisi pengertian yuridis filosofis, jika disimak lebih jauh tentang pengertian peraturan desa itu dalam struktur peraturan perundang-undangan Indonesia dalam Pasal 7 ayat (2) UU No.10 Tahun 2004 bahwa peraturan desa dikategorikan sebagai Peraturan Daerah. Sehingga dengan demikian, secara struktur hukum antara peraturan desa dan peraturan daerah provinsi serta kabupaten/kota adalah sama dan sederajat sebagai Peraturan Daerah.

Pengertian peraturan desa menurut ketentuan di atas lebih menekankan pada kewenangan pembuatan peraturan desa itu sendiri yang dibebankan kepada Badan Permusyawaratan Desa bersama dengan Kepala Desa. Sementara Peraturan Daerah Provinsi pembuatannya oleh Gubernur dan DPRD Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota pembuatannya dibuat oleh Bupati/Walikota bersama DPRD Kabupaten/Kota.⁸

Berdasarkan Pasal 59 ayat (1) PP No.72 Tahun 2005 bahwa untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa. Kemudian dalam ayat (2) ditetapkan bahwa Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa, dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara hukum berdasarkan Pasal 13 UU No.10 Tahun 2004 menetapkan bahwa Materi-muatan Peraturan Desa yang setingkat adalah seluruh materi-muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kemudian berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Permendagri No.29 Tahun 2006 menetapkan bahwa Materi-muatan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah seluruh materi-muatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 menetapkan bahwa Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. urusan perbantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

⁸ Anonymous, 2009, *Himpunan Peraturan Tentang Desa*, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Kabupaten Minahasa, Tondano

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang tata peraturan perundang-undangan, maka peraturan desa tidak dijabarkan secara umum sehingga ajuan dalam membuat peraturan desa yang termuat dalam ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa (Permendagri No.66 Tahun 2007), telah ditetapkan prosedur standar dan mekanisme perencanaan pembangunan desa serta materi muatan yang menjadi acuan dalam program pembangunan desa yang disusun dalam periode 5 (lima) tahun yang merupakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) yang memuat arah kebijakan keuangan desa, strategi pembangunan desa, dan program kerja desa (Pasal 2) yang ditetapkan dengan peraturan desa (Pasal 4 ayat (1)) dan penyusunannya dilakukan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan desa (MUSREMBANG-Desa) sesuai Pasal 8 ayat (2) jo. Pasal 1 ayat (10) yang terdiri dari (Pasal 8 ayat (3):

- a. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPM-Desa) membantu pemerintah desa dalam menyusun RPJM-Desa dan RKP-Desa;
- b. Tokoh Masyarakat dan Tokoh Agama sebagai nara sumber;
- c. Rukun Warga/Rukun Tetangga, Kepala Dusun, Kepala Kampung, dan lain-lain sebagai anggota; dan
- d. Warga masyarakat sebagai anggota.

Kemudian dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa, telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat (Permendagri No. 7 Tahun 2007). Dalam Pasal 1 angka (7) ditetapkan dan dirumuskan tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat, yaitu:

"Kader Pemberdayaan Masyarakat, selanjutnya disingkat KPM adalah anggota masyarakat desa atau kelurahan yang memiliki pengetahuan, kemauan dan kemampuan untuk menggerakkan masyarakat berpartisipasi dalam pemberdayaan masyarakat dan pembangunan partisipatif."

Kemudian dalam Pasal 1 angka (8) ditetapkan dan dirumuskan tentang Pemberdayaan Masyarakat, yaitu:

"Pemberdayaan Masyarakat adalah suatu strategi yang digunakan dalam pembangunan masyarakat sebagai upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara."

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka (9) ditetapkan dan dirumuskan tentang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa/Kelurahan, yaitu:

"Pemberdayaan Masyarakat dan Desa/Kelurahan adalah upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat desa dan kelurahan yang meliputi aspek ekonomi, sosial budaya, politik dan lingkungan hidup melalui penguatan pemerintahan desa dan

kelurahan, lembaga kemasyarakatan dan upaya dalam penguatan kapasitas masyarakat.”

2. Perumusan dan Pembentukan Peraturan Desa

Pasal 1 ayat (1) UU No.10 Tahun 2004 telah menetapkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, perundangan, dan penyebarluasan. Kemudian dalam Pasal 3 Permendagri No. 29 Tahun 2006 menetapkan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan pada tingkat Desa meliputi: (a) Peraturan Desa; dan (b) Peraturan Kepala Desa. Sedangkan menurut Pasal 4 Permendagri No. 29 Tahun 2006 terdapat tiga jenis ketentuan peraturan di tingkat desa, yaitu: (1) Peraturan Desa, (2) Peraturan Kepala Desa, dan (3) Keputusan Kepala Desa sebagai penjabaran pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang bersifat penetapan. Peraturan desa berdasarkan PP No.72 Tahun 2005 dibentuk dalam rangka:

- a. penyelenggaraan pemerintah desa.
- b. merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat.
- c. dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Permendagri No.29 Tahun 2006 telah menetapkan prosedur dan mekanisme pembentukan dan penyusunan peraturan desa, terdiri dari:

- a. Persiapan dan pembahasan, diatur dalam Pasal 6 sampai Pasal 11
- b. Pengesahan dan penetapan, diatur dalam Pasal 12 sampai Pasal 15
- c. Penyampaian peraturan desa, diatur dalam Pasal 16
- d. Penyebarluasan, diatur dalam Pasal 17.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah (Kempendagri No.169 Tahun 2004), dalam Pasal 6 dan Pasal 7 ditetapkan bahwa program legislasi desa dan/atau nama lainnya disusun sesuai kewenangan pemerintah desa yang meliputi rancangan peraturan desa dan rancangan keputusan kepala desa serta penyusunan, bentuk dan tata cara pengisian program legislasi desa dan/atau nama lainnya secara *mutatis mutandis* disusun sesuai dengan prolegda.⁹

Berdasarkan Permendagri No. 29 Tahun 2006 dalam persiapan dan pembahasan rancangan peraturan desa sebagaimana diatur dalam Bab III Pasal 6 sampai Pasal 11 telah ditetapkan persiapan dan pembahasan Perdes. Dalam isi ketentuan tersebut menetapkan:

⁹ Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

- a. Rancangan peraturan desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa dan dapat berasal dari usul inisiatif BPD. (Pasal 6).
- b. Masyarakat berhak memberikan masukan baik secara tertulis maupun lisan terhadap rancangan peraturan desa dan dapat dilakukan dalam proses penyusunan rancangan peraturan desa yang diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota. (Pasal 7)
- c. Rancangan Perdes dibahas secara bersama oleh pemerintah desa dan BPD (Pasal 8).
- d. Rancangan Perdes dari pemerintah desa dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD (Pasal 9).
- e. Evaluasi Rancangan Perdes tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), Punggutan, dan Penataan Ruang, paling lama tiga hari disampaikan oleh kepala desa kepada Bupati/Walikota sebelum ditetapkan oleh kepala desa dan hasil evaluasi oleh Bupati/Walikota terhadap rancangan Perdes tersebut paling lama 20 (dua puluh) hari disampaikan kepada kepala desa dan apabila selama 20 (dua puluh) Bupati/Walikota belum memberikan hasil evaluasinya, maka kepala desa dapat menetapkan Perdes RAPBDesa menjadi Perdes. (Pasal 10).
- f. Evaluasi Perdes tentang RAPBDesa dapat didelegasikan pada Camat (Pasal 11).

Berbagai tantangan dan hambatan yang dihadapi baik secara struktural dan fungsional kelembagaan dan hukum dalam proses dan prosedur pembuatan Perdes, terindikasi sebagai berikut:

- a. Sistem yang terbangun dalam penyusunan Perdes belum memberikan ruang yang luas, aman, dan memadai bagi pengembangan partisipasi masyarakat.
- b. Belum terbangun kemauan politik dari pemerintah di desa (sebagai proses prasyarat partisipasi) untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan Perdes.
- c. Sudah berkembangnya kultur tanpa partisipasi, sehingga partisipasi sering dimaknai sebagai ekspresi resistensi.
- d. Masih rendahnya kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi.
- e. Minimnya kemampuan dalam keuangan, karena dalam pelaksanaan partisipasi tidak bisa dilepaskan dari pendanaan.

Selain itu, partisipasi membutuhkan sumberdaya manusia yang berkualitas karena esensi dari partisipasi masyarakat adalah masyarakat aktif. Tanpa masyarakat aktif, ruang partisipasi yang sudah terbuka tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Menurut Amitai Etzioni (1968), masyarakat aktif diartikan sebagai masyarakat yang dapat menentukan dirinya sendiri (*societal self-control*) dan untuk keadaan tersebut dibutuhkan komitmen dan akses pada informasi.

Lawan dari masyarakat aktif adalah masyarakat pasif untuk menggambarkan keadaan masyarakat yang apolitis, fatalistis dan bersikap "masa bodoh". Kondisi masyarakat Indonesia yang sudah lama ditentukan dari pusat sehingga "kran" partisipasi tersumbat telah mengkondisikan pada gambaran masyarakat pasif.

E. PENUTUP

Pembentukan Peraturan Desa yang merupakan salah satu bagian dalam struktur hukum perundang-undangan nasional pada era otonomi daerah sekarang ini, telah menjadi suatu keharusan hukum berdasarkan kebijakan dan program pembangunan hukum nasional melalui Program Legislasi Nasional dan Legislasi Daerah disertai dengan suatu sistem dan informasi serta dokumentasi hukum agar dalam kerangka pembentukan produk perundang-undangan nasional berdasarkan pada asas-asas dan prinsip-prinsip hukum serta mekanisme pembentukan perundang-undangan nasional.

Peraturan perundang-undangan nasional telah menetapkan prinsip-prinsip hukum yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan desa. Terutama dalam pembentukan peraturan desa baik asas-asas hukum, materi muatan, mekanisme serta penetapan dan pengesahannya hendaklah mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian dalam pembentukan peraturan desa, lebih dititik-beratkan pada penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional yang dicita-citakan sesuai dengan amanat konstitusi yang menggariskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat dengan tujuan untuk melindungi dan mensejahterakan rakyat serta mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia, maka produk hukum perundang-undangan sebagai salah satu bagian yang menjadi sarana hukum untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia perlu dilakukan suatu langkah-langkah pembaruan hukum yang bersifat progresif dan komprehensif dan tidak semata-mata hanya menekankan pada aspek formalitas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan dasar itu, perlu dilakukan perbaikan-perbaikan dalam menata sistem pemberdayaan sumberdaya manusia aparat desa, baik kepala desa dan perangkat-perangkatnya serta anggota dan pengurus BPD dapat lebih progresif dan memiliki kapasitas dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya sesuai tuntutan dan kebutuhan pembangunan hukum di Tanah Air.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous, 2009, *Himpunan Peraturan Tentang Desa*, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Kabupaten Minahasa, Tondano.
- Asshiddiqie, Jimly, 2000, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober.
- Attamimi, Hamid, S.A, 1990, *Peranan Keputusan Presiden republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, Disertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalm Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Bentham, Jeremy, 2006, *The Theory of Legislation*, Terjemahan: Nurhadi, *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Cetakan I, Nusa Media dan Nuansa, Bandung.
- Busroh, Abu, Daud dan H. Abubakar Busroh, 1983, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Lubis, Solly, M. 1989, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung, Mandar Maju.
- Manan, Abdul, 2005, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan ke-3, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2003, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill.Co.
-, & Magnar, Kuntana, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Armico.
- Mehren, von, Philip, dkk., 1992, *Revitalizing the Law and Development Movement: A Case Study of Title Thailand*, 33 HARV. INTERNATIONAL Law Journal.
- Mertokusumo, Sudikno, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Kelima, Liberty, Yogyakarta.
- Nasution, Buyung, Adnan, 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia & Demokrasi*, Kata, Jakarta.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung, Mandar Maju.
- Ridwan, HR., 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta.
- Seidman Ann., dkk., 2002, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*, Edisi Kedua, ELIPS II.

- Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, 1986, *Penulisan Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta.
- Soeprapto, Maria, Farida, Indrati, 2002, 1986, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Cetakan Ke-5, Kanisius, Yogyakarta.
- Tangkere, Cornelius, 2007, *Himpunan Peraturan Tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Seri Peraturan Penguatan Otonomi Daerah*, Nei Kamang, Manado.
- Widjaja, HAW, 2005, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Ketentuan Perundang-undangan:

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
- Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
- Keputusan Presiden Nomor 91 Tahun 1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah